

PENEGAKAN HUKUM PIDANA DALAM KEJAHATAN PERBANKAN

Oleh : Supaijo*

ABSTRAK

Kejahatan perbankan semakin berkembang modus operandinya, terlebih dengan kemajuan teknologi, maka dalam penegakan hukumnya di perlukan perangkat yang lebih sistematis atau terpadu yang dilakukan secara konsisten dan kontinue dari berbagai faktor penegakan hukum yang ada.

Metode diskriptif yuridis kriminalis digunakan untuk mengungkapkan sinkronisasi konsep delict perbankan guna memenuhi solusi dalam penegakan hukumnya.

Kata kunci : *Kejahatan Perbankan, Penegakan Hukum*

A. Pendahuluan

Perkembangan ekonomi dan dunia usaha yang semakin bergerak cepat, ditambah dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi spektakuler yang disatu sisi memang menjadi tujuan pembangunan yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun disisi lain ternyata hal tersebut juga membawa dampak sampingan yang sangat merugikan, berupa penyimpangan-penyimpang yang terjadi terhadap aktifitas perekonomian yang secara faktual menghadirkan berbagai bentuk kejahatan ekonomi. Berkaitan dengan bentuk-bentuk kejahatan ekonomi tersebut dalam

Kongres PBB ke 6 mengenai The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders pada tahun 1980 di Caracas Venezuela dinyatakan antara lain adalah berupa (Muladi dan Barda, 1992:151):

1. pelanggaran atau penghindaran pajak
2. penipuan atau kecurangan dibidang perkreditan dan bea cukai
3. penggelapan dana-dana masyarakat
4. pelanggaran terhadap peraturan-peraturan keuangan
5. spekulasi dan penipuan dalam transaksi tanah
6. penyelundupan
7. delik-delik lingkungan
8. menaikkan harga melebihi faktur
9. eksploitasi tenaga kerja
10. penipuan konsumen
11. mengekspor dan mengimpor barang dibawah standar dan bahkan hasil produksi yang membahayakan.

Dari gambaran tersebut ternyata, kejahatan ekonomi meliputi bidang kegiatan yang cukup luas dan kompleks. Sektor perbankan sebagai bagian dari kegiatan ekonomi juga tidak luput dari sasaran aktifitas kejahatan dalam bentuk

* Penulis adalah staf pengajar pada Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung

sebagai kejahatan perbankan. Sebagai contoh dalam kurun waktu 1- 3 tahun semenjak dikeluarkannya deregulasi Juni 1983 perihal penghapusan pagu kredit, data statistik kriminal tindak perbankan Mabes Polri menunjukkan crime total sebanyak 967 kasus (Sholehuddin, 1997:3). Meskipun data ini sudah sejak lama, tapi paling tidak dapat menggambarkan banyaknya kejahatan perbankan ketika itu. Gambaran terbaru mengenai hal ini dapat kita lihat dari "skandal BLBI". Dari kebijakan pemerintah berupa pengucuran BLBI, telah menimbulkan begitu banyak kasus kejahatan perbankan yang melibatkan banyak bankir dengan jumlah yang sangat besar, mencapai lebih dari Rp 140 triliun. Bahkan skandal ini, oleh para pengamat ekonomi dikatakan sebagai skandal perbankan terbesar yang pernah terjadi Indonesia maupun di dunia.

Sementara sebagai bagian dari sistem moneter dan sistem pembayaran suatu negara, disamping sebagai lembaga intermediasi yang menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat (nasabah) (Syahdeni, 1999:4-5) bank memiliki peran penting dalam perekonomian masyarakat dan negara. Oleh karena itu dengan meningkatnya kejahatan perbankan maka merupakan ancaman bagi industri perbankan itu sendiri dan pada gilirannya berdampak pada perekonomian nasional. Mengingat hal tersebut, maka segala bentuk kejahatan perbankan perlu dicegah dan ditanggulangi.

Salah satu usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam menanggulangi kejahatan, ialah dengan menggunakan hukum pidana dengan sanksinya berupa pidana (Arif, 1994:17). Terlebih lagi dalam penanggulangan kejahatan perbankan, sebagaimana dikemukakan oleh Fuadi (1996:110) bahwa salah satu kaprah yang sering terjadi di Indonesia adalah dalam regulasi perbankan yang dilakukan hanya di sektor ekonomi dan administrasi saja. Sedang sektor hukum pidana dilupakan. Padahal di zaman serba canggih ini, dimana tempat moral dan etika hanya tinggal dalam alunan nyanyian, hukum pidana semestinya berperan sebagai panglima.

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan memang tidak dapat dipandang sebagai satu-satunya sarana yang berdiri sendiri, sebab hal ini barulah satu sisi saja dalam politik kriminal. Pada hakekatnya kegiatan tersebut bagian dari politik sosial yang lebih luas. Oleh karena itu jika ingin menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan perbankan, perlu diperhatikan kaitannya dengan politik sosial lainnya dan integralitas antara sarana penal dan non penal (Arif, 1996:4; Muladi, 1995:8). Dalil ini secara tidak langsung juga mengisyaratkan, bahwa tidak selarasnya politik sosial makro, apakah itu dibidang sosial, pekonomian maupun politik akan sangat berpengaruh terhadap optimalisasi fungsi hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan perbankan.

Penegakan hukum merupakan satu fase penting dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana. Meskipun demikian fase ini juga tidak dapat dipisahkan dengan fase lainnya dalam konteks kebijakan hukum pidana. Dilihat sebagai suatu proses kebijakan, pada hakekatnya penegakan hukum merupakan penegakan kebijakan yang melewati beberapa tahapan sebagai berikut (Muladi, 1995:13):

1. Tahap formulasi yaitu tahap hukum inabstrakto oleh badan pembuat undang-undang, disebut juga sebagai tahap kebijakan legislatif.

2. Tahap aplikasi yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan disebut juga sebagai tahap kebijakan yudikatif.
3. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukuman pidana secara konkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif dan administratif.

Dalam tulisan ini akan dibahas masalah kebijakan hukum pidana perbankan dari tataran formulasi hingga bagaimana konteks penegakkan hukum pidana dalam kejahatan perbankan.

B. Pembahasan

I. Kebijakan Legislasi Bidang Perbankan

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tahapan pertama dalam penegakan hukum adalah tahap legislasi, yaitu tahap perumusan hukum pidana. Di bidang perbankan, hal ini tidak dapat dipisahkan dengan perkembangan hukum perbankan secara keseluruhan, yang tertuang dalam berbagai peraturan perundangan di bidang perbankan. Dengan diundangkannya UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yang menggantikan UU No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, maka telah terlihat adanya upaya peningkatan terhadap pengamanan dalam bidang industri perbankan. Dengan diundangkannya undang-undang tersebut, peraturan perundang-undangan di bidang perbankan mencatat perkembangan baru. Dalam Undang-Undang UU No. 7 Tahun 1992, prinsip kehati-hatian tetap ditetapkan sebagai prinsip yang harus dipedomani dan dipatuhi setiap bank yang beroperasi di Indonesia. UU No. 7 Tahun 1992 juga mengatur ketentuan pidana dan sanksi administratif yang cukup berat bagi pelanggaran terhadap undang-undang tersebut. Dalam perkembangannya untuk melengkapi ketentuan yang telah ada dalam UU No. 7 Tahun 1992, maka telah diterbitkan berbagai peraturan, diantaranya adalah (Setijoprodjo, 1999:3-4):

1. Ketentuan mengenai kriteria perbuatan tercela, orang-orang yang dilarang memegang saham atau pengurus bank (DOT), yang mencegah bank dimiliki dan di jalankan oleh orang-orang yang tercela.
2. Ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) atau legal lending limit, yang dimaksudkan untuk mencegah penyaluran kredit yang terkonsentrasi pada satu pihak termasuk dalam hal ini group perusahaan perbankan yang bersangkutan.
3. Ketentuan mengenai Giro Wajib Minimum (GWM) atau Reserve Requirement, yang dapat berfungsi sebagai alat pengendali moneter (kontraksi atau ekspansi moneter) dan persentasenya terus disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi perekonomian.
4. Ketentuan tentang penguasaan sementara manajemen bank, yang memungkinkan Bank Indonesia menguasai sementara manajemen suatu bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan atau keadaannya cenderung membahayakan sistem perbankan nasional.

5. Ketentuan tentang transaksi deviratif yang mencegah bank melakukan kegiatan usaha yang beresiko tinggi.
6. Ketentuan mengenai persyaratan bank umum bukan devisa menjadi bank devisa.
7. Ketentuan tentang bilyet giro dan commercial paper.

Meskipun usia UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan belum genap 10 tahun, akibat perkembangan perekonomian yang begitu pesat, pada tahun 1998 telah diterbitkan UU No. 10 tahun 1998 tentang perubahan Undang-undang No. 7 tahun 1992 tentang perbankan. Substansi dari undang-undang ini pada dasarnya merupakan penyempurnaan dari UU No. 7 tahun 1992. Penyempurnaan tersebut dilakukan dengan pertimbangan untuk menghadapi perekonomian nasional yang bergerak cepat, kompetitif dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin komplek serta sistem keuangan yang semakin maju. Begitu juga dalam rangka memasuki era globalisasi dengan telah diratifikasinya beberapa perjanjian internasional di bidang perdagangan barang dan jasa, maka memang diperlukan penyesuaian peraturan di bidang perbankan. Adapun perubahan yang mendasar dalam UU No. 10 tahun 1998 antara lain adalah mengenai {Sutijoprodjo, 1999:4-5) :

1. Kewenangan pemberian izin bank, termasuk pencabutan izin usaha, yang semula berada pada Menteri Keuangan dialihkan pada Bank Indonesia.
2. Kemungkinan partisipasi pihak asing dalam kepemilikan bank diperluas, baik melalui pendirian bank baru maupun pembelian saham bank umum yang ada.
3. Kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip syariah diperluas.
4. Dalam rangka pelaksanaan melakukan pemeriksaan terhadap bank, Bank Indonesia dapat menugaskan Akuntan Publik.
5. Pembentukan badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan.
6. Pembentukan lembaga penjamin simpanan.
7. Rahasia bank dipersempit, yaitu hanya meliputi keterangan mengenai nasabah penyimpanan dan simpanannya.
8. Ancaman sanksi pidana diperberat dan penggunaan sistim minimum khusus.
9. Bentuk sanksi administrasi ditambah dengan :
 - Pemberhentian pengurus dan penunjukkan penggantinya.
 - Pencantuman pengurus dan atau pemegang saham dalam daftar orang tercela di bidang perbankan (DOT).

Khusus mengenai ketentuan pidana dalam UU No. 7 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 10 Tahun 1998, diatur dalam bab VIII, Pasal 46 sampai dengan Pasal 50A yang ringkasnya adalah sebagai berikut:

**Jenis Tindak Pidana Perbankan Menurut UU No. 7 Tahun 1992 Sebagaimana Telah Diubah Dengan
UU NO. 10 Tahun 1998**

| NO | PERBUATAN YANG DILARANG | ANCAMAN PIDANA | |
|----|--|------------------------------|------------------------------|
| | | MINIMAL | MAKSIMAL |
| 1 | Barang siapa menghimpun dana dari masyarakat tanpa izin BI (Pasal 46, jo 16) | Penjara 5 th. Denda 100 m | Penjara 15 th Denda 200 m |
| 2 | Barang siapa memaksa bank atau pihak terafiliasi untuk memberikan yang wajib di rahasiakan.(Pasal 47 (1) Jo 40.) | Penjara 2 th Denda 10 m | Penjara 4 th Denda 200 m |
| 3 | Anggota dewan komisaris, direksi, pegawai bank atau pihak terafiliasi dengan sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan (Pasal 47 Q) Jo 40) | Penjara 2 th Denda 4 m | Penjara 4 th Denda 8 m |
| 4 | Anggota dewan komisaris, direksi, pengawas bank dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi (Pasal 47A Jo 42A, 44A.) | Penjara 2 th Denda 4 m | Penjara 7 th Denda 15 m |
| 5 | Anggota dewan komisaris, direksi, pengawas bank dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi (Pasal 48 (1) Jo 30 (1,2,3,4 (1,2) | Penjara 2 th Denda 5 m | Penjara 10 th Denda 15 m |
| 6 | Anggota dewan komisaris, direksi, pegawai bank yang lalai memberikan keterangan yang wajib dipenuhi (Pasal 48 (2) Jo Pasal 30 (1 2), U (1 ,21) | Kurungan 1 th Denda 1 m | Kurungan 2 th Denda 2 m |
| 7 | Anggota dewan komisaris, direksi, pegawai bank dengan sengaja : a. membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha laporan transaksi atau rekening bank. b. Menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank. c. Mengubah, mengaburkan, menyembunyi-kan, menghapus atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan tersebut (pasal 49 (1) huruf a,b,c). | Penjara 5 th Denda 10 m | Penjara 15 th Denda 200 m |
| 8 | Anggota dewan komisaris, direksi, pegawai bank dengan sengaja: a. Meninta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suap imbalan, komisi, uang tambahan pelayanan, uang atau barang berharga untuk kepentingan pribadinya atau untuk keuntungan keluarganya, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang lain dalam memperoleh uang muka, bank garansi, atau fasilitas kredit dari bank, atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-surat wesel, surat promes, cek, dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya, atau dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kreditnya pada bank. b. Tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam UU ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank (Pasal 49 (2) huruf a,b) | Penjara 3 th Denda 5 m | Penjara 8 th Denda 100 m |
| 9 | Pihak terafiliasi dengan sengaja tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan UU ini dan peraturan lainnya yang berlaku bagi bank (pasal 50) | Penjara 2 th Denda 5 m | Penjara 5 th Denda 100 m |
| 10 | Pemegang saham dengan sengaja menyuruh dewan komisaris, direksi atau pegawai bank untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam UU ini dan peraturan perundangan lainnya yang berlaku bagi bank (pasal 50A) | Penjara 7 th Denda 10 m | Penjara 15 th Denda 200 m |
| | | | |

Dari perkembangan kebijakan hukum di bidang perbankan, terlihat adanya komitmen untuk memberikan pengamanan bagi usaha perbankan. Namun sebagai mana disebutkan sebelumnya, kejahatan perbankan semakin bertambah. Persoalannya apakah telah dilakukan penegakan hukum terhadap kejahatan tersebut? Inilah permasalahannya, karena tidak banyak kasus kejahatan perbankan yang dapat diungkap, diproses dan diselesaikan melalui lembaga peradilan dibanding jumlah kejahatan yang sebenarnya terjadi. Meskipun demikian dari pengalaman selama ini, dapat dijumpai beberapa kasus kejahatan perbankan yang telah mendapat penyelesaian melalui lembaga peradilan, baik yang didasarkan atas undang-undang perbankan, maupun undang-undang lainnya, seperti KUHP dan UU Tindak Pidana Korupsi. Diantara kasus tersebut yaitu,

1. Kasus Dicki/Bank Duta Jakarta (Sumber Putusan MA No. 14K/Pid/1992, sebagaimana dikutip Suhadibroto SH, 1999).
2. Kasus Edy Tanzil/Bapindo (Sumber Putusan MA No. 14K/Pid/1992, sebagaimana dikutip Suhadibroto SH, 1999).
3. Kasus Bank Citra (Sumber Setioprodo, 1999).
4. Kasus Bank Bali (Sumber Setioprodo, 1999 dan majalah Gatra No. 123 Maret 2002).
5. Kasus Bank Industri (Sumber Kompas, Sabtu, 27 April 2002, hal 7).

Berkaitan dengan peraturan yang digunakan untuk menindak kelima kasus di atas, ternyata tidak selalu konsisten. Karena terhadap kasus 1, 2, 4 digunakan UU Korupsi. Hanya kasus 3 dan 5 yang menggunakan UU Perbankan. Untuk kasus 2 dan sebagian dari pelaku kasus 4 memang tepat, karena Eddy Tanzil, begitu pula Setya Novanto dan Joko S. Candra merupakan orang luar bank (bukan pihak yang terafiliasi). Namun untuk kasus 1 dan 4 tidak demikian halnya, karena mereka termasuk dalam pihak terafiliasi yang melakukan tindak pidana dalam area disiplin perbankan, sehingga perbuatan mereka memenuhi elemen tindak pidana perbankan. Persoalannya mengapa UU Tindak pidana korupsi yang digunakan? Menurut suhadibroto (1999), hal ini menyangkut masalah teknis dalam proses penyidikan, penuntutan dan pembuktian yang dipandang lebih mudah dengan menggunakan UU tindak pidana korupsi dibanding UU perbankan yang selama ini belum ada rujukannya. Selain itu, menyangkut besarnya ancaman pidana, bahwa ancaman pidana UU Tindak pidana.

Korupsi lebih berat dibandingkan UU Perbankan, sementara dalam kasus tersebut juga menyangkut kerugian keuangan negara. Khusus pada kasus 4 sebenarnya pada tingkat penyidikan Kepolisian telah digunakan UU Perbankan sebagai dasar penyidikan. Namun setelah dilimpahkan pada Kejaksaan penyidikan dilanjutkan dengan menggunakan UU tindak pidana korupsi, dengan pertimbangan adanya terkaitnya keuangan negara, dan adanya orang-orang di luar pihak terafiliasi, meskipun Bank Bali merupakan bank swasta.

Dengan demikian dalam hal penegakan hukum terhadap kejahatan-kejahatan perbankan kelihatannya dalam praktek dapat dilakukan pilihan hukum dalam hal kasus tersebut dapat memenuhi unsur-unsur dari aturan yang ada. Aturan yang mudah penegakannya dan tinggi ancaman pidananya kelihatannya

menjadi dasar pemilihan aturan tersebut. Hal ini tentunya masih dapat diperdebatkan, sehubungan dengan asas *lex specialis derogat lez generalis*.

Pada kasus 3 persoalannya adalah rendahnya putusan hakim dalam kasus tersebut. Hal ini jika dikaji tidak lepas dari kelemahan dasar hukum yang digunakan yaitu, UU No. 7 tahun 1992 yang belum menerapkan sistem pengancaman spesial straf minima. Sehingga dengan dalih kebebasan hakim, hakimpun tidak dapat disalahkan begitu saja jika menerapkan pidana yang lebih rendah, meskipun dari sisi rasa keadilan dirasakan oleh banyak orang tidak adil.

Masalah hukum ini juga ditemui dalam kasus 5. Karena keberlakuan Pasal 11 ayat (2) dan (4) UU No. 7 tahun 1992 dibatasi oleh pasal 56 undang-undang tersebut, yang menyatakan baru akan berlaku lima tahun kemudian. Sementara secara umum UU No. 7 tahun 1992 mulai berlaku sejak tanggal diundangkan. Ketentuan macam ini ternyata dalam praktek penegakan hukum perbankan telah menimbulkan perdebatan. Kondisi semacam itu dapat menimbulkan dampak sosial berupa keraguan masyarakat dan keseriusan penegakan hukum terhadap kejahatan perbankan, yang secara faktual adalah menjadi orang-orang dengan status sosial tinggi.

Persoalan lain dalam penegakan hukum terhadap kejahatan perbankan adalah dalam kasus 2, karena meskipun terdakwa telah dijatuhi hukuman yang mempunyai kekuatan hukum tetap, namun pada tahap eksekusi putusan tersebut tidak dapat berjalan sepenuhnya karena terpidana melarikan diri dari lembaga pemasyarakatan tempat yang bersangkutan seharusnya menjalani pidana. Dilihat dari sisi tahapan penegakan hukum, maka dalam kasus ini belum dapat dikatakan sempurna karena satu tahap akhir (eksekusi) tidak dapat dijalankan. Masalah seperti ini juga dijumpai pada kasus skandal BLBI yang melibatkan saudara Hendra Rahardja mantan Komisaris Utama PT Bank Harapan Sentosa yang telah dijatuhi putusan hakim berupa hukuman pidana seumur hidup lewat peradilan inabsensia, namun karena yang bersangkutan berada di Australia maka eksekusi terhadap terpidana belum dapat dijalankan.

Dari gambaran kasus penyelesaian terhadap kejahatan perbankan tersebut, meskipun perkaranya dapat diselesaikan, namun dalam prosesnya masih ditemui berbagai persoalan.

II. Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan Perbankan Dengan Menggunakan/Memanfaatkan Teknologi Dan Informasi

Perkembangan teknologi yang begitu cepat telah menyediakan berbagai kemudahan di berbagai bidang kehidupan termasuk juga bidang perbankan. Pemanfaatan perkembangan teknologi di bidang perbankan, dengan menggunakan teknologi komputer telah melahirkan berbagai produk pelayanan perbankan yang tadinya belum dikenal. Perkembangan teknologi komunikasi misalnya telah melahirkan pelayanan sistem jaringan online dari berbagai cabang bank. Perkembangan teknologi juga telah melahirkan cara pembayaran yang efisien melalui kartu kredit, begitu pula dalam pengambilan uang telah dapat dilayani oleh mesin (ATM) dan banyak lagi jasa pelayanan bank yang semakin tergantung dengan perkembangan teknologi.

Kemudahan yang diberikan oleh perkembangan teknologi di bidang perbankan disisi lain juga telah melahirkan jenis-jenis kejahatan dengan modus operandi baru di bidang perbankan, seperti kejahatan di bidang kartu kredit, kejahatan perbankan dengan menggunakan sarana komputer dan lain-lain. Berkaitan dengan penegakan hukum pidana terhadap kejahatan perbankan, persoalannya adalah apakah dapat dilakukan penegakan hukum pidana terhadap kejahatan tersebut?

Sebagaimana jenis kejahatan lainnya di bidang perbankan, meskipun tidak sedikit kasus-kasus kejahatan perbankan dengan menggunakan teknologi namun hanya sedikit yang dapat dilakukan penegakan hukum terhadap kejahatan tersebut, diantaranya ialah kasus Pembobolan Kantor Perwakilan PT Bank Negara Indonesia New York yang dilakukan oleh Rudy Damsy. Dalam kasus ini kejahatan dilakukan dengan menggunakan sarana teknologi komputer. Adapun modus operandinya adalah dengan cara mentransfer dana dari Bank tersebut melalui personal komputer yang dilengkapi dengan modem. Dalam penegakan hukumnya kasus tersebut tidak dijangkau dengan UU perbankan, tapi digolongkan sebagai tindak pidana pencurian sebagaimana diatur dalam KUHP (Pasal 362).

Dalam kasus diatas sebenarnya berkaitan dengan modus operandi kejahatan perbankan. Yaitu memanfaatkan perkembangan teknologi komputer sebagai alat melakukan kejahatan. Hal ini adalah apa yang dikemukakan Fadri (1995) sebagai "Kejahatan konvensional dengan modus operandi baru," Artinya kejahatan tersebut merupakan kejahatan konvensional yang sudah ada pengaturannya dalam KUHP, hanya saja dalam melakukannya dengan memanfaatkan kemajuan teknologi komputer. Namun seiring dengan perkembangan teknologi maka akan muncul kejahatan perkembangan kejahatan perbankan yang modus operandinya mempunyai ciri yang belum didapat didalam peraturan perundangan yang ada. Dalam hal ini maka ketentuan yang ada saat ini tidak akan memadai lagi oleh karena itu ke depan antisipasi dari sisi hukum dan penegakannya harus sudah disiapkan.

III. Faktor-Faktor Penegakan Hukum Dalam Kejahatan Perbankan

Meskipun kejahatan perbankan jumlahnya cukup banyak, bahkan ada kecenderungan terus bertambah, namun tidak banyak dari jumlah tersebut yang dilakukan penegakan hukumnya. Dalam kasus penyelewengan BL BI misalnya, jumlah pelakunya bisa puluhan hingga ratusan, namun hanya beberapa kasus saja yang perkaranya dapat ditindak lanjuti dengan penegakan hukum, diantaranya kasus PT Bank BHS yang pelakunya Hendra Raharja divonis pidana penjara seumur hidup melalui pengadilan inabsensia.

Dalam hal ini persoalannya memang cukup kompleks, tidak sedikit faktor yang dapat menjadi kendala. Jika diidentifikasi, maka diantaranya ialah pertama, berkaitan dengan karakteristik dari kejahatan perbankan itu sendiri. Sebagaimana kejahatan ekonomi lainnya kejahatan perbankan memiliki karakteristik berbeda dengan kejahatan pada umumnya, yaitu (Muladi dan Barda Nawawi Arif, 1996:5) :

- a. Penyamaran atau sifat tersembunyi maksud dan tujuan kejahatan
- b. Keyakinan pelaku terhadap kebodohan dan kesemburan korban

c. Penyembunyian pelanggaran

Dengan karakteristik seperti itu maka, dilihat para pelakunya pun memiliki karakteristik tertentu yang tidak sama dengan jenis kejahatan konvensional. Khusus mengenai karakteristik dari pelaku kejahatan perbankan adalah sebagai berikut (Sholehuddin, 1997:17) :

- a. Memiliki pemahaman yang cukup bagus atas seluk beluk industri bank
- b. Memiliki keahlian di bidang tertentu, seperti molobi, menganalisis, manajemen, emalsuk, o mputedr anl ains ebagainya
- c. Ada kalanya pelaku memiliki prevacy ataupun jabatan
- d. Agresif, ambisius dan workholic

Dari gambaran di atas, kejahatan perbankan tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan konvensional yang dapat dilakukan oleh sembarang orang, tapi lebih tepatnya sudah tergolong sebagai kejahatan non konvensional atau apa yang oleh Edwin H Sutherland disebut sebagai White collar crime, yaitu kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kedudukan sosial yang tinggi dan terhormat dalam pekerjaannya. Dengan posisi strategi seperti itu sudah tentu para penjahat bank tidak akan pasrah, tapi dengan kekuatan posisi tawar yang mereka miliki akan menghindari dari jeratan hukum. Oleh karena itu wajar jika dalam Kongres PBB ke 6 tahun 1980, dikatakan bahwa bentuk-bentuk pelanggaran di bidang ekonomi termasuk bentuk-bentuk pelanggaran yang sulit dijangkau oleh hukum (Muladi dan Barda Nawawi Arif 1996:157.).

Kedua, secara teoritis/yuridis, peraturan hukum pidana itu sendiri memberikan batasan-batasan bagi penegakannya sebagaimana diungkapkan oleh Joseph Goldstein (1976), yang membedakan penegakan hukum menjadi tiga yakni, pertama, Total enforcement, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik aduan. Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai area of no enforcement. Setelah ruang lingkup penegakan hukum yang kedua, yaitu full enforcement, dalam ruang lingkup mana para penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal. Namun hal ini dianggap tidak realistis sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya yang kesemuanya ini mengharuskan di lakukannya discretion dan yang tersisa adalah actual enforcement (Muladi, 1995: 16-17).

Ketiga, dilihat dari sudut sistem dalam penegakan hukum, maka ditemui sejumlah faktor berpengaruh yaitu faktor hukum, penegak hukum/SDM, sarana atau fasilitas penegakan hukum, masyarakat/kelompok kepentingan dan faktor kebudayaan (Soerjono Soekanto, 1986:5; Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro, 2000:118).

Sebagai suatu sistem, maka keserasian antara sub sistem memang sangat diperlukan, karena terjadinya permasalahan pada sub sistem saja akan mengganggu jalannya keseluruhan sistem tersebut, yang pada akhirnya berpengaruh pada pencapaian tujuan sistem (penegakh ukum).

1. Undang-undang

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana perbankan merupakan syarat pertama yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum pidana. Oleh karena adanya kelemahan dan kekurangan dalam hal ini akan menjadikan kegiatan penegakan hukum pidana menemui banyak hambatan. Dalam hal ini persoalannya adalah pertama, menyangkut ketersediaan peraturan perundangannya dan kedua adalah menyangkut kelayakan teknis yuridis peraturan tersebut.

Luasnya lingkup kejahatan yang dilakukan menyebabkan ketentuan pidana dalam undang-undang perbankan yang ada tidak dapat menampung (digunakan) untuk menindak perkembangan jenis kejahatan perbankan. Untuk itu ketentuan di luar undang-undang perbankan yang berkaitan langsung dengan perbankan tetap diperlukan, seperti peraturan hukum pidana dalam KUHP, dan UU tindak pidana korupsi. Kondisi peraturan seperti ini dalam penegakan hukumnya menjadi rumit, baik menyangkut prosesnya maupun relevansinya ketentuannya dengan kejahatan yang dilakukan.

Sepanjang menyangkut ketentuan pidana sebagaimana di atur dalam UU No. 7 tahun 1992 sebagaimana telah direvisi dengan UU No. 10 tahun 1998; boleh dikatakan ada kemajuan yang signifikan, dibandingkan dengan undang-undang yang berlaku sebelumnya, terutama berkaitan dengan sistem pengancaman pidananya, yang telah menggunakan special straff minima dan besarnya pidana yang diancamkan. Dengan menggunakan sistem ancaman minimal dan maksimal khusus, maka dapat dihindari dijatuhkannya pidana yang terlalu ringan, seperti dalam kasus Bank Citra yang pelakunya hanya dijatuhi hukuman 3 bulan dan denda sebesar Rp.40.000.000 sehingga pada saatnya dapat mengurangi disparitas pidana. Sementara dengan ancaman pidana penjara dan denda yang cukup besar, dapat dipandang mempunyai efek pencegahan yang lebih baik dibanding peraturan yang berlaku sebelumnya.

Meskipun demikian tidak berarti tidak ada masalah dengan undang-undang ini. Misalnya dengan pasal 49 ayat (2) huruf b . Rumusan dalam pasal ini tidak spesifik, menjadikan cakupan berlakunya pasal ini tidak jelas batasannya. Ketentuan semacam ini agak kabur sehingga akan menjadi perdebatan dalam penerapannya.

Contoh lainnya adalah pasal 11 juncto Pasal 56 UU No. 7 tahun 1992. Ketentuan yang menggantung dari pasal tersebut, dalam prakteknya telah terbukti menjadi perdebatan. Contohnya adalah dihentikannya persidangan kasus BMPK dalam Bank Industri oleh Presiden komisaris dan Presiden direktornya.

Selain persoalan diatas, dengan banyaknya tersangka pelaku kejahatan perbankan yang melarikan diri ke luar negeri, terkait dengan persoalan ekstradisi, yang belum tentu Indonesia menjalin perjanjian ekstradisi dengan negara yang bersangkutan ,disamping benturan dengan instrumen hukum negara lain, sebagaimana kasus penyalahgunaan bantuan BLBI oleh Hendra Raharja (Bank BHS) yang melarikan diri ke Australia.

2. Penegakan hukum dan Sistem peradilan pidana

Sumber daya manusia dalam penegakan hukum pidana adalah mereka yang selama ini kita kenal sebagai penegak hukum, yang tergabung dalam institusi sistem peradilan pidana, mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Mereka adalah para aktor yang sangat menentukan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu meskipun sebaik dan sesempurna apapun aturan yang dibuat akhirnya akan ditentukan oleh orang-orang yang menegakkan aturan tersebut.

Menyangkut hal ini maka prasyarat yang harus dipenuhi adalah pertama, menyangkut kuantitas SDM dan kedua adalah kualitas SDM, baik kualitas intelektual maupun moral. Prasyarat tersebut penting, apalagi dikaitkan dengan karakteristik kejahatan perbankan dan peningkatan jumlah kejahatan perbankan akhir-akhir ini, maka disamping jumlah yang memadai juga sudah tentu membutuhkan skill yang tinggi dan moralitas yang tangguh. Kualitas dari SDM yang biasa-biasa saja tentu tidak akan dapat bersaing dengan kecerdikan para pelaku kejahatan perbankan yang terpelajar, terpandang, dan memiliki banyak uang. Oleh karena itu jika selama ini penegakan hukum terhadap kejahatan perbankan belum optimal, maka memang perlu dipertanyakan kuantitas dan kualitas SDM penegak hukum. Untuk itu di sini perlunya penyidik, penuntut umum dan hakim memiliki wawasan yang memadai dibidang perbankan melalui training secara terpadu dan berkelanjutan sebagaimana di lakukan di Jepang (Muladi dan Barda, 1996:9).

Meskipun telah mendapat pendidikan atau training dibidang perbankan, mudah dibayangkan bahwa skill mereka tidak akan sama dengan bankir atau akuntan profesional, oleh karena itu dalam pelaksanaannya, kerja sama dengan asosiasi profesi yang berkaitan dengan aktifitas perbankan, seperti perbanas, akuntan dan lain-lain sangat diperlukan.

Selain masalah individual para penegak hukum, secara struktural atau kelembagaan hukum (criminal justice system), misalnya jika di dalam tubuh kepolisian telah ada bagian-bagian seperti reserse ekonomi, narkoba dan lain-lain, maka perlu juga di ikuti adat ingkat Kejaksaan dan Pengadilan

3. Fasilitas Pendukung Penegak Hukum

Seiring dengan perkembangan teknologi, maka perbankan juga tidak dapat ketinggalan mengikuti perkembangan tersebut, seperti komputerisasi, penggunaan ATM, kartu kredit dan lain-lain. Namun disisi lain modus operandi tindak perbankan juga tidak kalah canggihnya. Oleh karena itu tidak dapat dihindari perlunya pemenuhan kebutuhan terhadap fasilitas yang memadai bagi penegak hukum terhadap kejahatan perbankan, baik dana maupun peralatan yang sesuai dengan perkembangan hukum pidana pada umumnya. Disamping kebutuhan standar untuk melakukan penegakan hukum pidana pada umumnya. Tanpa adanya dukungan fasilitas tersebut memang sulit bagi optimalisasi penegakan hukum terhadap tindak pidana perbankan.

Satu hal lain yang perlu difikirkan juga adalah fasilitas insentif) yang memadai bagi penyidik khususnya. Karena tindak pidana perbankan tidak dapat dipungkiri bergelimang dengan uang. Oleh karena itu akan lebih efektif jika ada insentif yang bagi penyidik yang dapat mengungkap kasus-kasus tindak pidana perbankan. Selain itu model ini kemungkinan akan dapat mengurangi degradasi moral penyidik dari pengaruh suap.

4. Masyarakat dan Kelompok Kepentingan

Kejahatan perbankan sebagai perbuatan anti sosial, sudah seharusnya mendapat reaksi dari masyarakat. Mestinya masyarakat sadar dan ikut berpartisipasi dengan aparat penegak hukum untuk menanggulangi kejahatan tersebut. Namun melihat karakteristik dari kejahatan perbankan sebagaimana di kemukakan sebelumnya, agak sulit bagi masyarakat untuk terlibat dalam urusan tersebut, kecuali orang-orang tertentu yang memiliki pemahaman di bidang perbankan. Oleh karena itu, adanya kelompok masyarakat (LSM) yang memahami dan peduli dengan masalah ini akan sangat membantu dalam penegakan hukum.

Disisi lain, dalam penegakan hukum pidana terhadap kejahatan perbankan sulit dihindari intervensi dari kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat, terutama adalah kepentingan politik dan kepentingan ekonomi. Menyangkut kepentingan ekonomi, sebenarnya merupakan hal yang wajar dalam usaha perbankan, karena itulah tujuannya namun akan menjadi kriminal ketika cara mengaktualisasikan kepentingan itu telah melanggar kaidah-kaidah hukum dan sosial yang sangat merugikan. Justru banyaknya kejahatan perbankan muncul bersumber dari persoalan ini. Persoalannya kemudian mereka merasa sebagai orang-orang yang tidak berdosa dan berusaha sekuat tenaga untuk mempengaruhi bahkan menafikan bekerjanya hukum pidana terhadap mereka. Hal ini memang menyangkut persoalan yang kompleks, mulai dari etika bisnis yang rapuh, para pejabat yang mudah diajak berkolusi, sampai masih rendahnya pemahaman masyarakat di bidang perbankan. Kemampuan dan keunggulan dalam posisi tawar yang dapat mempengaruhi jalannya penegakkan hukum.

Pengaruh yang tidak kalah pentingnya dalam penegakan hukum pidana terhadap kejahatan perbankan adalah intervensi kekuasaan atau politik. Sebenarnya kekuasaan merupakan hal penting dalam konteks ini, karena tanpa dukungan kekuasaan tidak mungkin hukum pidana dapat ditegakkan, namun disisi lain kekuasaan juga dapat memandulkan tegak dan berfungsinya hukum itu sendiri. Dalam kasus kejahatan perbankan, kasus bebasnya para "pembobol Bank Bali" adalah contoh betapa kekuasaan politik telah membuat hukum pidana tidak mandul. Kasus-kasus semacam ini akan terus bermunculan selama lembaga peradilan (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan) belum independen dan mudah diintervensi pihak luar. Oleh karena itu, independensi dari semua komponen sistem peradilan pidana sangat diperlukan dalam hal ini.

5. Budaya Hukum

Secara sistemik budaya hukum merupakan elemen dari suatu sistem hukum. Lawrence M. Friedman (1994:5-6), membagi elemen sistem hukum atas tiga, yaitu struktur, substansi, dan budaya hukum. Struktur meliputi badan, kerangka kerja, bentuk sistem hukum yang bertahan lama dan yurisdiksi. Substansi meliputi norma-norma yang dapat diobservasi. Sedangkan budaya hukum meliputi ide, sikap, kepercayaan dan pendapat terhadap hukum (Hermayulis, 2000:3).

Budaya hukum masyarakat, khususnya masyarakat yang terkait dengan kegiatan bank, baik pihak terafiliasi atau nasabah memang belum menggembirakan, sebagai contoh betapa rendahnya penghargaan bankir terhadap ketaatan dalam menggunakan dana BLBI yang jumlahnya sangat besar. Begitu juga sikap mereka terhadap lembaga peradilan (criminal justice system). Dipihak lain nasabah diburu juga tidak sedikit yang meminjam uang dari bank dengan itikad tidak baik (jahat).

Kondisi budaya hukum pada masyarakat sebenarnya tidak dapat lepas dari komponen sistem sosial lainnya. Karena hubungannya begitu erat dan saling pengaruh dan mempengaruhi. Oleh karena itu untuk membentuk kondisi budaya hukum yang positif bagi penegakan hukum pidana terhadap kejahatan perbankan tidak dapat hanya memperbaiki sistem hukum tanpa adanya perbaikan subsistem sosial lainnya.

C. Kesimpulan

Muncul dan berkembangnya kejahatan perbankan memiliki latar belakang yang kompleks, tidak hanya dikarenakan oleh pembangunan ekonomi yang tidak terencana dan tertata secara rapi, tapi juga faktor sosial politik lainnya. Oleh karena itu tanpa didukung dengan kebijakan di bidang pembangunan lainnya seperti bidang sosial, ekonomi dan politik, penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan perbankan memiliki kemampuan yang sangat terbatas. Untuk mengoptimalkan fungsi hukum pidana dalam upaya tersebut maka diperlukan keterpaduan antara kebijakan sosial dan politik kriminal serta keterpaduan antara penggunaan sarana penal dan non penal.

Penegakan hukum pidana terhadap kejahatan perbankan dalam kenyataannya selama ini memang belum maksimal, meskipun kejahatannya terus bertambah. Hal ini tidak terlepas dari berbagai kendala yang dihadapi. Pertama, berkaitan dengan karakteristik kejahatan perbankan yang sulit dideteksi, sementara pelakunya adalah orang-orang yang terdidik dan mempunyai posisi tawar kuat. Kedua, secara teoritis/yuridis hukum pidana itu sendiri memberikan batasan-batasan dalam penegakan hukum juga masih ditemui berbagai persoalan, baik menyangkut substansi hukumnya, para penegak hukumnya, konflik of interest dalam masyarakat, fasilitas pendukung dan budaya hukum di lingkungan masyarakat perbankan/pengusaha itu sendiri. Oleh karena itu perlu adanya sejumlah kebijakan untuk memperbaiki berbagai kekurangan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Arif, Barda Nawawi, 1994. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. CV. Ananta, Semarang.
- _____, 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya, Bandung.
- Fadri, Iza, 1995. *Pembaharuan Hukum Pidana Ekonomi di Indonesia*. Tesis Pasca Sarjana UI, Jakarta.
- Fuad, Munir, 1996. *Halimun Sanksi buat Kolusiwan*. Info Bank, No. 199. Edisi Juli 1996.
- Hermayulis, 2000. *Mengembangkan Budaya Hukum Baru Untuk Mencegah Diskriminasi Terhadap Wanita*. Makalah Seminar Mengembangkan Budaya Hukum Baru Untuk Mencegah Diskriminasi Terhadap Wanita, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang 7 Agustus 2000.
- Muladi dan Barda Nawawi Arif, 1992. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Alumni, Bandung.
- Muladi, 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Badan Penerbitan Universitas Diponegoro, Semarang.
- Soekanto, Soerjono, 1986. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Raja Wali, Jakarta.
- Solehuddin, Muhammad, 1997. *Tindak Pidana Perbankan*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.